VIII kadencja

SEJM RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka**
(nr 98)
z dnia 12 października 2017 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (nr 98)

12 października 2017 r.

Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka, obradująca pod przewodnictwem posła **Stanisława Piotrowicza (PiS)**, przewodniczącego Komisji, zrealizowała następujący porządek dzienny:

– rozpatrzenie wniosku o powołanie podkomisji nadzwyczajnej do rozpatrzenia rządowego projektu ustawy o wykonywaniu niektórych czynności organu centralnego w sprawach rodzinnych z zakresu obrotu prawnego na podstawie prawa Unii Europejskiej i umów międzynarodowych (druk nr 1827);

– zapoznanie się z Informacją o działalności sądów administracyjnych w 2016 roku (druk nr 1795).

W posiedzeniu udział wzięli: **Marek Zirk-Sadowski** prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego wraz ze współpracownikami, **Waldemar Żurek** rzecznik prasowy Krajowej Rady Sądownictwa, **Robert Kowalczuk** główny specjalista w Departamencie Legislacyjnym Ministerstwa Sprawiedliwości.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Daniel Kędzierski**, **Ewa Kwiatkowska**, **Dawid Ożóg** – z sekretariatu Komisji w Biurze Komisji Sejmowych; **Monika Bies-Olak**, **Adam Niewęgłowski –** legislatorzy z Biura Legislacyjnego.

Przewodniczący poseł Stanisław Piotrowicz (PiS):

Otwieram posiedzenie Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka. Stwierdzam, że Komisja dysponuje kworum niezbędnym do podejmowania uchwał. W planowanym porządku dziennym dzisiejszego posiedzenia mamy dwa punkty. Punkt pierwszy obejmuje rozpatrzenie wniosku o powołanie podkomisji nadzwyczajnej do rozpatrzenia rządowego projektu ustawy o wykonywaniu niektórych czynności organu centralnego w sprawach rodzinnych z zakresu obrotu prawnego na podstawie prawa Unii Europejskiej i umów międzynarodowych (druk nr 1827). Punkt drugi dotyczy zapoznania się z informacją o działalności sądów administracyjnych w 2016 roku (druk nr 1795).

Czy do zaproponowanego porządku obrad Komisji są uwagi. Nikt uwag nie zgłasza. Stwierdzam, że Komisja zaakceptowała zaproponowany porządek obrad.

Pragnę powitać serdecznie wszystkich przybyłych na dzisiejsze posiedzenie. Chciałbym naprawić swój błąd i powitać, czego nie zrobiłem na poprzednim posiedzeniu, nowego członka Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka, posła Ireneusza Zyskę. Witam przedstawiciela Ministerstwa Sprawiedliwości w osobie sędziego Roberta Kowalczuka, głównego specjalisty w Departamencie Legislacyjnym MS. Witam przedstawicieli Naczelnego Sądu Administracyjnego, a w szczególności prof. Marka Zirk-Sadowskiego, prezesa NSA. Witam pana ministra Zbigniewa Dyzio, szefa Kancelarii Prezesa NSA. Witam pana sędziego Waldemara Żurka, rzecznika prasowego Krajowej Rady Sądownictwa. Witam przedstawicieli Biura Legislacyjnego i sekretariatu Komisji. Witam panie i panów posłów.

Przystępujemy do realizacji pierwszego punktu porządku obrad. Proponuję, aby do rozpatrzenia rządowego projektu ustawy o wykonywaniu niektórych czynności organu centralnego w sprawach rodzinnych z zakresu obrotu prawnego na podstawie prawa Unii Europejskiej i umów międzynarodowych (druk nr 1827) powołać podkomisję nadzwyczajną, w skład której wejdzie siedmiu posłów. Jeżeli nie usłyszę sprzeciwu, to uznam, że ta propozycja spotkała się z akceptacją. Nie słyszę sprzeciwu. Stwierdzam,

że Komisja zaakceptowała wniosek o powołanie siedmioosobowej podkomisji nadzwyczajnej. Proponuję, żeby poszczególne kluby przedstawiły swoje propozycje dotyczące członków podkomisji.

Zacznę od największego Klubu Prawo i Sprawiedliwość. Proponuję kandydatury czterech posłów. Kandydaturę posła Waldemara Budy. Czy pan poseł wyraża zgodę?

Poseł Waldemar Buda (PiS):

Wyrażam zgodę.

Przewodniczący poseł Stanisław Piotrowicz (PiS):

Kandydaturę wiceprzewodniczącego Komisji posła Andrzeja Matusiewicza. Czy pan poseł wyraża zgodę?

Poseł Andrzej Matusiewicz (PiS):

Wyrażam zgodę.

Przewodniczący poseł Stanisław Piotrowicz (PiS):

Kandydaturę poseł Agaty Borowiec. Czy pani poseł wyraża zgodę?

Poseł Agata Borowiec (PiS):

Wyrażam zgodę.

Przewodniczący poseł Stanisław Piotrowicz (PiS):

Kandydaturę posła Grzegorza Wojciechowskiego. Czy pan poseł wyraża zgodę?

Poseł Grzegorz Wojciechowski (PiS):

Wyrażam zgodę.

Przewodniczący poseł Stanisław Piotrowicz (PiS):

Proszę przedstawiciela Klubu Platforma Obywatelska o przedstawienie jednej kandydatury.

Poseł Wojciech Wilk (PO):

Chciałbym zgłosić kandydaturę poseł Katarzyny Osos.

Przewodniczący poseł Stanisław Piotrowicz (PiS):

Proszę przedstawiciela Klubu Nowoczesna o przedstawienie kandydatury.

Poseł Barbara Dolniak (N):

Zgłaszam kandydaturę poseł Kamili Gasiuk-Pihowicz. Niestety jest ona w tej chwili nieobecna, ale zostałam wydelegowana przez Klub, żeby zgłosić jej kandydaturę.

Przewodniczący poseł Stanisław Piotrowicz (PiS):

Proszę o przedstawienie kandydatury przez przedstawiciela Klubu Kukiz'15.

Poseł Tomasz Rzymkowski (Kukiz15):

Zgłaszam kandydaturę poseł Barbary Chrobak, która także jest nieobecna, ale wyraża zgodę na zostanie członkiem podkomisji.

Poseł Krystyna Pawłowicz (PiS):

Mam zastrzeżenia do kandydatury poseł Kamili Gasiuk-Pihowicz, ponieważ była powołana do podkomisji nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektu ustawy o komornikach, ale ani razu nie przyszła na jej posiedzenie. Rozumiem, że będzie teraz przychodziła, gdyż nie chodzi o to, żeby tylko być w jakiejś podkomisji.

Przewodniczący poseł Stanisław Piotrowicz (PiS):

Miejmy nadzieję, że teraz tak będzie. Jest to kandydatura przedstawiona przez klub. Myślę, że aktywność posłów oceniają w pierwszej kolejności przedstawiciele klubów i pozostawmy im tę ocenę.

Przechodzimy do głosowania. Kto z członków Komisji jest za tym, żeby w skład podkomisji wchodzili następujący posłowie: Waldemar Buda, Andrzej Matusiewicz, Agata Borowiec, Grzegorz Wojciechowski, Kamila Gasiuk-Piechowicz, Barbara Chrobak, Katarzyna Osos? Za powołaniem podkomisji w przedstawionym składzie opowiedziało się

19 posłów. Kto jest przeciw? Nikt nie był przeciw. Kto się wstrzymał od głosu? Żaden poseł nie wstrzymał się od głosu.

Stwierdzam, że Komisja powołała podkomisję do wspomnianego rządowego projektu ustawy. Proszę członków podkomisji, aby po zakończeniu posiedzenie pozostali na sali w celu ukonstytuowania się.

Przechodzimy do rozpatrzenia punktu drugiego dzisiejszego posiedzenia, a więc do zapoznania się z Informacją o działalności sądów administracyjnych w 2016 r. Proszę prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, prof. Marka Zirk-Sadowskiego, o przedstawienie informacji.

Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego Marek Zirk-Sadowski:

Bardzo dziękuję, panie przewodniczący. Wysoka Komisjo, niezależnie od omówienia sprawozdania z działalności sądów administracyjnych w 2016, chciałbym również powiedzieć o pewnym symbolicznym wydarzeniu. Rok 2017 jest dla nas wyjątkowy, ponieważ obchodzimy rocznicę utworzenia w 1922 r. Najwyższego Trybunału Administracyjnego. Powoli się do tego przygotowujemy. W związku z tym będę w przyszłym roku być może zgłaszał jakieś prośby. Chcemy z tej okazji w grudniu br. zorganizować bardzo skromną konferencję naukową, na którą wszystkich państwa serdecznie zapraszam. Pojawienie się tego Trybunału było ważnym momentem w naszej historii. Próbujemy teraz w NSA do tej tradycji nawiązywać i odbudowywać ją. Dlatego już dzisiaj zapraszam na konferencję upamiętniającą 95. rocznicę powstania NTA. Było to niezwykle ważne w 1922 r. Wspomniana instytucja powstała według wzorca austriackiego. Można powiedzieć, że do dzisiaj według niego działamy.

Ponieważ Naczelny Sąd Administracyjny jest sądem drugiej instancji, usytuowanym ponad wojewódzkimi sądami administracyjnymi, dlatego prezentowane przeze mnie sprawozdanie, jak corocznie zaznaczam, dotyczy nie tylko NSA, ale całego sądownictwa administracyjnego. Oznacza to ocenę działalności ponad 2 tys. ludzi i ok. 600 sędziów. Można powiedzieć, że 2016 rok był rokiem pewnego postępu w umacnianiu roli Naczelnego Sądu Administracyjnego w ochronie Konstytucji RP, dlatego że zwiększyła się liczba spraw, które rozpoznaliśmy. Problem ten był od 2004 r., a więc od momentu pojawienia się nowego systemu sądownictwa administracyjnego, oceniany przez Komisję Sprawiedliwości i Praw Człowieka.

Można powiedzieć, że nadal obserwujemy bardzo dobrą pozycję naszego sądownictwa administracyjnego na tle innych krajów europejskich. Obecnie okres orzekania w pierwszej instancji, a więc przez wojewódzkie sądy administracyjne, wynosi 4,6 miesiąca. Jest to istotne dla budżetu państwa, ponieważ jako wykonawcy tego budżetu jesteśmy oceniani według wskaźnika, który musi być co najmniej sześciomiesięczny. Można więc powiedzieć, że mieścimy się poniżej tego wskaźnika. Naturalnie, że występuje w tym zakresie pewne zróżnicowanie pomiędzy poszczególnymi sądami. Zupełnie inaczej wygląda sprawa w Naczelnym Sądzie Administracyjnym, gdzie okres orzekania, w zależności od izby i problemu, wynosi od roku i dwóch miesięcy do niecałych dwóch lat, a konkretnie jednego roku i ośmiu miesięcy. W porównaniu z innymi państwami europejskimi zajmujemy bardzo wysoką pozycję, jeśli chodzi oczywiście o sądy dwuinstancyjne.

W 2016 r. wojewódzkie sądy administracyjne załatwiły łącznie ok. 80 tys. skarg, co stanowi 103% wpływu skarg oraz 71% ogółu spraw do rozpatrzenia. W porównaniu z 2015 r. wskaźniki te uległy poprawie i są wyższe o 5,6 % i 0,86%. Warto odnotować, że 54 tys. skarg wniosły osoby fizyczne, co świadczy, że sądy administracyjne odgrywają dużą rolę w ochronie praw jednostki wobec administracji. Należy dodać, że 21 tys. skarg pochodziło od osób prawnych. Warto pamiętać, że drugą stroną postępowania jest zawsze organ administracji. Oznacza to, że nasza sytuacja jest bardziej klarowna, ponieważ nie mamy do czynienia z klasycznym sporem, ale raczej z kontrolą. Konstytucja stanowi bowiem, że kontrolujemy decyzje administracyjne i działania administracji publicznej i samorządowej.

Mówiąc o dynamice rozpatrywania skarg na akty i czynności oraz bezczynność organów i przewlekłe prowadzenie postępowania, należy przypomnieć, że sprawy te były załatwiane średnio w terminie 4,6 miesiąca. Natomiast wskaźniki dotyczące dzia-

łalności NSA są następujące. Wniesiono prawie 21 tys. skarg kasacyjnych, z których 19 170 przekazano do NSA. Nadzorowi judykacyjnemu NSA poddano tylko 24% spraw w stosunku do ogólnej liczby spraw rozpatrywanych w sądach pierwszej instancji. Jest to dobry wskaźnik, który świadczy o tym, że większość obywateli jest zadowolona z orzeczeń sądów pierwszej instancji. W praktyce oznacza to również, że ok. 75% obywateli uzyskuje rozstrzygnięcie swoich sprawy po niecałych pięciu miesiącach, a przecież są to sprawy bardzo zawiłe.

Dotyczą one w zasadzie trzech dziedzin. Po pierwsze, sfery podatków, w której mamy do czynienia z największą liczbą naszych orzeczeń. Po drugie, sfery gospodarczej, ale nie chodzi tu o sądy gospodarcze w znaczeniu prawa prywatnego, lecz o kontrole decyzji administracyjnych związanych z działalnością gospodarczą. Mamy tu do czynienia z tak skomplikowanymi problemami jak: znaki towarowe, udzielanie licencji itd. Jednocześnie należy dodać, że liczba uchylonych orzeczeń spośród zaskarżonych w NSA wynosi 19,5%. Nie jestem jednak aż takim optymistą, żeby powiedzieć, że tylko taki procent decyzji było nielegalnych. My nie znamy tzw. ciemnych liczb.

Pragnę poinformować, że stworzyliśmy w NSA specjalną sekcję do badania sprawności sądów administracyjnych. Chcemy między innymi uchwycić te wskaźniki na tle liczby wszystkich podejmowanych decyzji administracyjnych. Podejrzewamy, że tych decyzji jest w Polsce wydawanych mniej więcej tyle, ile jest spraw w sądach powszechnych, czyli ok. 15 mln. Odwołań jest ok. 200 tys., a odwołań, które do nas trafiają ok. 100 tys. Uznajemy, że z tych 100 tys. 19% decyzji jest absolutnie błędnych. Można powiedzieć, że ten wskaźnik polepsza się od kilku lat, ponieważ zaczynaliśmy od 24%, a na początku było nawet 30%. Składa się na to wiele przyczyn. Jestem sędzią w sądzie administracyjnym od 1994 r. Wtedy rozwiązywaliśmy głównie sprawy związane ze sporami o obowiązywanie przepisów. Teraz, dzięki systemom informatycznym, jest popełnianych znacznie mniej zwykłych błędów. Można powiedzieć, że jest to część sukcesu.

Obecnie w naszym orzecznictwie dominują spory interpretacyjne i sprawy stanowiące konglomerat związków naszego orzecznictwa z prawem unijnym i prawem konstytucyjnym. Na przykład, nasze orzecznictwo dotyczące podatku VAT podlega kontroli TSUE, czyli Trybunału Sprawiedliwości UE. W związku z tym wiele naszych orzeczeń musi być poddane temu rygorowi, ponieważ wyroki TSUE są dla nas, zgodnie z naszymi zobowiązaniami wobec Unii Europejskiej, wiążące. Do naszej dyspozycji jest Centralna Baza Orzeczeń i Informacji, która zawiera kilkadziesiąt tysięcy orzeczeń. Mogą z niej swobodnie korzystać organy administracji, sądy i obywatele. Można powiedzieć, że jest to obecnie główne źródło informacji o interpretacji prawa administracyjnego, ponieważ w centralnej bazie publikujemy wszystko, a więc nie tylko wyroki, ale także wszystkie orzeczenia. Jest to bezcenna wiedza, w tym także dla badaczy prawa administracyjnego, bo w sumie we wspomnianej Bazie jest ok. milion dokumentów. Trzeba umieć zadać właściwe pytanie, żeby wydobyć z CBOI potrzebne orzeczenia. Cena jest też taka, że nie zawsze waga orzeczenia jest taka sama i dlatego wspieramy się uchwałami, o których będę jeszcze mówił.

Można w każdym razie powiedzieć, że odnotowujemy pewien rozwój, po kryzysie, który wystąpił kilka lat temu w NSA. Na początku zakładaliśmy, że będziemy mieli do czynienia tylko z od 7 do 9% skarg, udało się nam opanować ich wpływ. Mamy jeszcze pewne zaległości w tym zakresie i dlatego rozpatrywanie skarg trwa jeszcze ponad rok – ok. 1 rok i osiem miesięcy. Naszym marzeniem jest osiągnięcie w NSA terminu jednego roku, czego w Europie nie odnotowuje się, gdyż średni termin wynosi trzy lata. Uważam, że uda nam się jednak tego dokonać i skrócić terminy, bo wszystkie wskaźniki z bieżącego roku świadczą o tym, że wpływ spraw zostanie do końca opanowany już w przyszłym roku, o ile nie będzie rosła liczba zaległych spraw.

Oprócz skarg, o których mówiłem, mamy system podejmowania uchwał. Są dwa rodzaje tych uchwał. Pierwsze dotyczą konkretnych spraw i są one podejmowane w wyniku pytań zadawanych przez składy orzekające. Do drugiego rodzaju można zaliczyć uchwały, które można określić jako abstrakcyjne, w których rozwiązujemy wiele problemów. Przykładowo, takie abstrakcyjne pytanie, które zadałem sądowi, dotyczyło gier hazardowych. Mamy właśnie taki system, co jest bardzo ważne, rozwijania orzecz-

nictwa. Pragnę to wyjaśnić, bo w tej sprawie są nieporozumienia i dyskusje np. w prasie. My nie zakładamy, że wydane orzeczenie już od następnego dnia stanowi jakiś precedens orzeczniczy. Z reguły, po uchwaleniu ustawy analizujemy ją na podstawie napływających do nas skarg i wydanych orzeczeń. Z reguły na początku pojawiają się dwie, a nawet trzy linie orzecznicze.

Ani ja, ani mój poprzednik prof. Hauser, nigdy nie zadawaliśmy pytania prawnego od razu, ponieważ musi pojawić się kilkanaście orzeczeń, co trwa z reguły od roku do dwóch lat, kiedy te poszczególne linie orzecznicze rozwijają się. Jeżeli po osiągnięciu pewnej dojrzałości dyskusji sędziowie sami nie wybiorą jednej linii orzeczniczej, to czasami spór się utrwala. Dodam, że sędziowie mają różny autorytet i nie każdy z nich ma taką samą ocenę danej sprawy w ramach składu orzekającego. Niekiedy jedna linia orzecznicza zaczyna przeważać, gdyż np. sędzia napisał doskonałe uzasadnienie wyroku. Wtedy jest ona dobra. Jednak czasami nie ma takiej wiodącej linii.

Tak było w przypadku ustawy dotyczącej gier hazardowych, kasyn i urządzeń do gier hazardowych poza kasynami. Problemu nie udało się rozwiązać i wtedy zadałem pytanie. Obecnie można mówić o końcu tego problemu i kilku miliardach zaoszczędzonych przez Skarb Państwa. Mam kilka orzeczeń w tej sprawie. Był to dla mnie klasyczny przykład tego, że po długim czasie można uzyskać właściwą odpowiedź.

Przypomnę, że w tej sprawie wystąpił problem technicznego potraktowania pewnego przepisu. Na ten temat był spór, bo nie było dobrej literatury. Czasami nawet TSUE wypowiada się niejasno na różne tematy. Dlatego musieliśmy się tym zagadnieniem zająć. Takich uchwał podjęliśmy kilkanaście. Rozstrzygnęliśmy też 153 skargi na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki. Muszę powiedzieć, że odszkodowania w tych sprawach są coraz wyższe. Na początki sądy bardzo nieśmiało zaopatrywały strony w odszkodowania, ale sądy UE zmusiły nas do podwyższenia stawek. Nie chcę tego powiedzieć, ale muszę stwierdzić, że czasami zdarza się, że lepiej jest mieć opóźnienia w rozpatrywaniu sprawy i otrzymać odszkodowanie, niż ją wygrać.

Ponadto rozstrzygnęliśmy w NSA ok. 330 sporów kompetencyjnych. Ostatni w zeszłym roku, o ile to państwa interesuje. Rozstrzygnęliśmy też 11 skarg na stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia. Była na ten temat dyskusja, ale jest taki rodzaj skargi i w określonych sytuacjach prezes NSA ma prawo z taką skargą wystąpić. Były również rozpatrzone cztery skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnych orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych.

Zróżnicowanie problemów jest duże i można powiedzieć, że główny wskaźnik, o którym mówiłem, czyli że w administracyjnych sądach wojewódzkich 75% skarg jest rozpatrywanych w bardzo krótkich terminach, decyduje o relacjach obywateli do administracji. Podsumowując rozważania na temat wpływu skarg do wojewódzkich sądów administracyjnych i skarg kasacyjnych do NSA oraz korzystania z możliwości składania skarg na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, można stwierdzić, że te dane świadczą o wzroście zaufania społecznego do sądownictwa administracyjnego. Jednocześnie powoduje to zwiększenie liczby skarg do sądów administracyjnych. W ostatnich 10 lat ten wzrost wyniósł prawie 62%. W tym czasie liczba etatów wzrosła o 10. Proszę nie uważać, że się skarżymy, ale trzeba się zastanowić nad procedurami. Mieliśmy już reformę w 2015 r., która wprowadziła pewne ułatwienia, chociaż nie był to decydujący czynnik. Takim czynnikiem usprawniającym pracę jest możliwość rozpatrywania spraw na posiedzeniach niejawnych w pełnych, trzyosobowych składach, o ile strony wyrażą na to naturalnie zgodę. Przyśpiesza to znacznie rozpatrywanie spraw, choć zwiększa pracę sędziów. Jednak godzą się oni rozpatrywać w trybie niejawnym pewne sprawy. Ponadto, stosując ten tryb chcemy ostatecznie, w sposób zdecydowany, pozbyć się zaległości.

Pozostaje jeszcze do omówienia kwestia naszego wpływu na ochronę praw jednostki. Jest to w sądownictwie administracyjnym sprawa nie do przecenienia, tym bardziej że korzystamy z dorobku orzeczniczego Trybunału Konstytucyjnego, Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Wydawałoby

się, że są to niekiedy dyskusje o błahych sprawach, np. dotyczące podatków lub kwestii prawa budowlanego. Te wszystkie argumenty są w naszym sądzie podnoszone.

Jeżeli bada się orzecznictwo NSA, to jest ono teraz, jak to się mówi, multicentryczne, czyli odwołuje się do wielu źródeł prawa. Takich orzeczeń, w których wykorzystywane jest tylko polskie prawo, jest ok. 30%. Jest to zjawisko ogólnoświatowe, że sądy korzystają z praw wielu prawodawców, w tym również międzynarodowych. Jak już mówiłem, stale poszerzamy ochronę praw jednostki, co znajduje wyraz zarówno w wyrokach wojewódzkich sądów administracyjnych, jak i w wyrokach i uchwałach NSA. Dotyczą one m.in. respektowania wartości, dóbr konstytucyjnie chronionych we wszystkich dziedzinach: w prawie podatkowym, w prawie gospodarczym, a przede wszystkim w administracji ogólnej. Sądzimy, że ten kierunek orzecznictwa będzie utrzymywany. Myślę, że jest to źródło pewnego zaufania obywateli do nas. Uważamy, że stosowanie w tym duchu prawa administracyjnego, jako pewnej kontynuacji czy też rozwinięcia konstytucji, jest w pełni uzasadnione.

Proszę zwrócić uwagę, że jesteśmy, można powiedzieć, osadzeni w wielu dziedzinach w konstytucji. Przykładowo, jeśli chodzi o prawo podatkowe to art. 217 Konstytucji RP definiuje pojęcie podatku. Powoduje to, że często odwołujemy się do ustawy zasadniczej, ale proszę zauważyć, że od 2014 r., co nie jest związane z tymi wszystkimi trudnościami, które obecnie obserwujemy, nie skierowaliśmy żadnego pytania do Trybunału Konstytucyjnego. Wynika to z tego, że w sądownictwie administracyjnym rozwinęła się już bardzo dawno doktryna aktywnego stosowania konstytucji przez składy orzekające. Naturalnie nie jest to robione w taki sposób, jak w Trybunale Konstytucyjnym, w którym uchyla się obowiązywanie jakiegoś przepisu, ale poprzez interpretację i ocenę możliwości stosowania pewnych rozstrzygnięć.

Rok 2014 jest dowodem na to, że jest to dobra szkoła takiego stosowania konstytucji, ponieważ zapewnia ona, że obywatel może w sądzie w konkretnej sprawie korzystać z ustawy zasadniczej. Jest to, moim zdaniem, bardzo istotne, bo w naszym systemie konstytucyjnym, takie spojrzenie obywatela na ustawę zasadniczą przestaje być abstrakcyjne. Może on zobaczyć, w którym miejscu sąd zauważył, że jego prawo konstytucyjne zostało w konkretnym przypadku naruszone. Mamy tu do czynienia z szeregiem takich orzeczeń. Najbardziej popularny jest art. 2 Konstytucji RP. Nawet kiedyś prof. Garlicki zarzucił nam, że jest to „ornamentowe używanie konstytucji". Jest jednak także opracowanie prof. Callaghana z Wlk. Brytanii, w którym pogratulował nam zmiany charakteru orzeczeń, ponieważ rzeczywiście merytorycznie wykorzystują one konstytucję. Jest to wielka zasługa prof. Trzcińskiego, który był prezesem NSA, a dawniej był wiceprezesem TK i przykładał do tego wielkie znaczenie.

W orzeczeniach wykorzystywane są także: art. 7 Konstytucji RP, dotyczący zasady działania organów władzy publicznej, na podstawie i w granicach prawa; art. 18 i art. 47 o ochronie życia rodzinnego i rodziny; art. 20 i art. 22 o wolności działalności gospodarczej; art. 32 wprowadzający zasadę równości; art. 45 i art. 77 o prawie do sądu i rzetelnego procesu; art. 61 o prawie dostępu do informacji publicznej.

W przypadku tego ostatniego artykułu mieliśmy w Polsce do czynienia z wielkim sporem, który trwa do dzisiaj. Dużą rolę w tym sporze z Sądem Najwyższym odegrały sądy administracyjne. Z ostatniego sprawozdania SN dowiedziałem się, że w końcu podzielił on nasz pogląd. Przypomnę, że bardzo poszerzyliśmy dostęp do informacji publicznej. Ponadto korzystamy z art. 21 i art. 64 Konstytucji RP o ochronie własności i innych praw majątkowych, a także z art. 84 i art. 217 o władztwie daninowym i wyłączności ustawowego nakładania podatków i innych danin publicznych.

Osobną część naszej działalności stanowi prawo dotyczące samorządów. Rozstrzygamy nie tylko spory kompetencyjne pomiędzy samorządem i organami administracji publicznej, ale jesteśmy również pewnego rodzaju trybunałem konstytucyjnym dla samorządów, ponieważ oceniamy uchwały podejmowane przez gminy, a także spory pomiędzy wojewodą, jako przedstawicielem suwerena, i gminą, jako przedstawicielem suwerena lokalnego. To są elementy, które są ważne w naszym orzecznictwie. W szczególności, w orzecznictwie dostrzegamy pewną odwagę w sytuacjach, gdy mamy do czynienia z luką prawną, z pominięciem ustawodawczym, gdy brak jest możliwości rozstrzygnięcia

w drodze wykładni. Zauważam, że sądy bardzo odważnie próbują w takich sytuacjach pomóc poprzez kompleksową wykładnię i odwoływanie się do prawa międzynarodowego. Nie odnoszę się do informacji, na którą powołał się przewodniczący Komisji, ale tamte sprawy są wykazane w poszczególnych orzeczeniach.

Cała działalność sądownictwa administracyjnego kosztuje nasze państwo tylko 490 mln zł. Jest to raczej uwaga skierowana do Komisji Finansów Publicznych. Jak widać, nie jest to drogie sądownictwo, tym bardziej że zarabiamy 50 mln zł na wpisach itp. Warto pamiętać, że chodzi o spory o wartości szacowanej ogółem na ok. 3 mld rocznie, co próbujemy dokładniej ustalić w badaniach ekonomicznych naszego orzecznictwa. Mówię o tym, nie będąc jeszcze pewnym tej kwoty, bo badania nadal trwają. Jak na razie korzystamy z mechanicznego podliczania wartości określonych we wpisach.

Pragnę dodać, że również prowadzimy kontrolę działalności administracji publicznej pod kątem wykonywania wyroków sądów administracyjnych oraz postanowień sygnalizacyjnych i nałożonych grzywien. W tej kwestii mamy do czynienia z pewną zmianą, którą chciałem zasygnalizować, ponieważ jest ona bardzo istotna. Chodzi o to, że nasze sądy nabrały odwagi w nakładaniu grzywien. Początkowo był to 274 tys. zł rocznie. Taką ogólną kwotę grzywien zasądzały wszystkie sądy, łącznie z NSA. W tym roku ta kwota wyniosła już prawie 908 tys. zł., a prognozy zakładają, że będzie to ok. 1360 tys. zł. Jak widać, jest to poważne narzędzie. Ciekawą sprawą jest to, że dawniej, przy niskich grzywnach, były karane, z różnych powodów, także osoby fizyczne. Od czterech lat są karane głównie organy administracji i wspomniana kwota jest z nich ściągana. Muszę powiedzieć, że skuteczność naszych orzeczeń znacznie się przez to zwiększyła. Będziemy to badać, choć nie mamy takiego ośrodka jak Instytut Wymiaru Sprawiedliwości. Dopiero będziemy tworzyć placówkę badania sądownictwa administracyjnego, przy wykorzystaniu niektórych ludzi z IWS. Spróbujemy w ten sposób pogłębić naszą wiedzę o sądownictwie administracyjnym.

Generalnie można powiedzieć, że system dwuinstancyjny w sądownictwie administracyjnym, który został wprowadzony w 2004 r., działa dobrze. Konkurencję dostrzegamy jedynie w takim systemie, który funkcjonuje w Niemczech. Jest to system trójinstancyjny, ale mamy tam do czynienia z państwem federalnym. Interesujące jest to, że cały ciężar pracy spoczywa na dwóch instancjach, a Federalny Sąd Najwyższy – Bundesverwaltungsgericht, rozpatruje tylko sprawy o najcięższym wymiarze gatunkowym, czyli zajmuje się, jak my to nazywamy, wielkimi przedsięwzięciami inwestycyjnymi, np. budową autostrad i lotnisk. Sprawy te dotyczą wielomilionowych kwot i są w nich, można powiedzieć, wymieszane zagadnienia budowlane z problematyką ochrony środowiska itp. Federalny Sąd Najwyższy ma pewne sprawy zastrzeżone wyłącznie dla siebie, a w trybie kasacyjnym rozpatruje tylko ok. 2 tys. spraw, które rozstrzyga 50 sędziów, wybitnych ekspertów zajmujących się sprawami najpoważniejszymi, dla których jest to często sąd pierwszej instancji. Miałem niedawno okazję zapoznać się z tymi sprawami, gdyż gościliśmy w Lipsku, w siedzibie Bundesverwaltungsgericht, na konferencji naukowej. Być może trzeba się będzie w przyszłości nad takim systemem, wobec skali spraw i środków, jakimi nasza administracja zarządza, zastanowić. Obecnie system dwuinstancyjny działa jednak dobrze. Cały czas zmniejsza się czas oczekiwania na orzeczenia. Sądzę, że z tego punktu widzenia możemy uznać, iż na nasze potrzeby jest to system wystarczający.

Przewodniczący poseł Stanisław Piotrowicz (PiS):

Dziękuje panu prezesowi za obszerne poinformowanie Komisji o działalności sądów administracyjnych w 2016 r. Otwieram dyskusję. Kto z pań i panów posłów chciałby zabrać głos? Zgłosił się wiceprzewodniczący, poseł Andrzej Matusiewicz.

Poseł Andrzej Matusiewicz (PiS):

Mam pytanie dotyczące skarg kasacyjnych, które stanowią nadzwyczajny środek odwoławczy w postępowaniu sądowo-administracyjnym. W sprawozdaniu za 2016 r. napisano, że istnieją pewne zaległości w rozpatrywaniu tych skarg. Na koniec roku pozostało ich nierozpoznanych 10 550, co stanowi 34% zaległości rocznej. Czy jest tendencja do narastania zaległości w tym zakresie? Czy liczba zaległych skarg ulega z roku na rok

zmniejszeniu? Niestety, nie ma danych na ten temat z poprzednich lat i nie można się tego ze sprawozdania dowiedzieć.

Chciałbym także dowiedzieć się, w jakim stopniu te zaległości dotyczą spraw o największym znaczeniu, a więc spraw gospodarczych, a zwłaszcza podatkowych? Jaki jest procent nierozpoznanych skarg w tym obszarze? Pan prezes mówił, że skraca się termin rozpoznania spraw do ok. 4,6 miesiąca w sądach wojewódzkich, ale w NSA trzeba czekać ok. 1 roku na odwołanie się od decyzji sądu wojewódzkiego.

Prezes NSA Marek Zirk-Sadowski:

Na wyrok w wojewódzkim sądzie administracyjnym czeka się niecałe pięć miesięcy.

Poseł Andrzej Matusiewicz (PiS):

W mniejszych wojewódzkich sądach administracyjnych np. w Rzeszowie, czeka się chyba krócej? Można powiedzieć, że dzięki temu jest lepsza średnia.

Prezes NSA Marek Zirk-Sadowski:

Istotnie tak jest. W sądzie w Warszawie jest więcej spraw, ale terminy są poniżej sześciu miesięcy.

Poseł Andrzej Matusiewicz (PiS):

Tu jest najwięcej spraw, bo mają siedziby organy centralne.

Prezes NSA Marek Zirk-Sadowski:

Z tego powodu jest tu najwięcej spraw i można powiedzieć, że jest to nasz flagowy sąd wojewódzki. To jest największy sąd administracyjny w Polsce, nawet w stosunku do sądów powszechnych jest on bardzo duży. Orzeka tam 170 sędziów. Teraz kończymy drugi budynek tego sądu przy ulicy Pankiewicza.

Poseł Andrzej Matusiewicz (PiS):

W Sądzie Najwyższym jest 83 sędziów, a więc w NSA jest ich dwa razy więcej.

Prezes NSA Marek Zirk-Sadowski:

Ale my nie mamy instytucji przedsądu. Uważamy, że rozpatrujemy każdą sprawę, która jest do NSA wniesiona. Jeżeli przychodzi do nas obywatel ze sprawą dotyczącą podatku, to ma pewność, że jego sprawa będzie rozpatrywana.

Poseł Andrzej Matusiewicz (PiS):

Dzięki temu ma on rzeczywiste prawo do sądu. Jego sprawa nie zostanie w postępowaniu przedsądowym odrzucona, a on i tysiące jemu podobnych nie otrzymają jedynie lakoniczne uzasadnienie o takiej samej treści.

Prezes NSA Marek Zirk-Sadowski:

My jesteśmy drugą instancją, a ponadto są to sprawy prawa publicznego i musimy je rozpatrzeć. Jeżeli chodzi o prawo podatkowe, to czas oczekiwania na orzeczenie w tym obszarze jest najkrótszy. W przypadku podatku VAT byliśmy pierwsi, jeśli chodzi o sygnalizację i dopiero teraz jest na ten temat wielka dyskusja. Wiele naszych orzeczeń na pewno się przydało. Sądzę, że czas oczekiwania na rozstrzygnięcie wynosi w NSA około roku. Proszę jednak zauważyć, że jest to czas oczekiwania na wyrok w drugiej instancji, a sprawa została już osądzona w pierwszej instancji. Czyli skarżący nie pozostaje bez sądu, a tylko jest niezadowolony z wyroku sądu wojewódzkiego. Naturalnie, w niektórych kategoriach spraw, np. tych rozpatrywanych w Izbie Ogólnoadministracyjnej, dotyczących zagadnień budowlanych, okres oczekiwania na rozstrzygnięcie bywa dłuższy.

Sąd Najwyższy ma, dzięki instytucji przedsądu, ok. 8 tys. spraw rocznie, a NSA ma do rozpatrzenia 26 tys. spraw. Jeżeli w NSA jest tylko 105 sędziów i ok. 20 tys. spraw to wynika, że każdy z nich ma ok. 200 spraw rocznie, często bardzo zawiłych. To jest gigantyczna liczba spraw. W praktyce oznacza to, że codziennie trzeba sądzić w innej sprawie, a uzasadnienie do każdej z nich liczy co najmniej 12–15 stron. Naturalnie, nie chcę tego ukrywać, że mamy asystentów, którzy opracowują tylko projekty stanu faktycznego, gdyż sprawy są bardzo zawiłe. Czasami zdarzają się genialni asystenci, nawet po doktoratach i habilitacjach, którzy piszą zarys uzasadnienia, ale to się zdarza bar-

dzo rzadko. Z reguły są to ludzie po studiach, których musimy szkolić. Warto dodać, że oni nie za dobrze zarabiają. Przy okazji pragnę powiedzieć, że przeraża nas zawarta w projekcie budżetu państwa na 2018 r. propozycja zamrożenia na kolejny roku płac dla administracji. Przecież te płace były już przez 6 lat zamrożone, potem coś się ruszyło, ale znowu nie są planowane żadne podwyżki. Tu chodzi o pracowników administracji, a nie o sędziów, którzy są na ogół zadowoleni z uposażeń. Ja tych ludzi przez wiele lat na spotkaniach wigilijnych przepraszam za brak podwyżek. Są to bardzo dobrzy fachowcy i choć praca w sądzie daje pewne poczucie bezpieczeństwa zawodowego, to ich sytuacja jest trudna.

Chciałbym wyraźnie powiedzieć, że zaległości w rozpatrywaniu spraw są stale zmniejszane, ale również, co nie jest naszą zasługą, z powodu zmniejszania się w ciągu ostatnich dwóch lat liczby skarg kierowanych do sądów wojewódzkich. Ta można powiedzieć fala dojdzie teraz do NSA i chcielibyśmy ten czas wykorzystać na nadrobienie zaległości. Mamy niewątpliwie wąskie gardło w NSA, co nie jest tragedią, jeżeli się weźmie pod uwagę, że na tle większości sądów europejskich wypadamy dobrze, bo u nas terminy rozpatrywania spraw są krótsze. W Niemczech na orzeczenie czeka się od 4 do 5 lat, a u nas do 2 lat. Plasuje nas to w Europie na piątej lub szóstej pozycji. Jest to jednak mało zadowalające, zwłaszcza jeśli zderzy się terminy rozpatrywania spraw przez sądy wojewódzkie z terminami w NSA.

Muszę przyznać, że spraw przypadających na sędziego w NSA jest jednak trochę mniej – ok. 173, ponieważ korzystamy z sędziów delegowanych. Mamy uprawnienia do delegowania sędziów wojewódzkich z mniejszych sądów, gdzie jest mniej spraw i mniejsze są obciążenia, do NSA lub innych sądów wojewódzkich, tych z większą liczbą spraw. Warto pamiętać, że sądy administracyjne działają w takim tempie w jakim działa gospodarka i administracja. My te sygnały dobrze wyczuwamy, ponieważ, gdy spada tempo rozwoju gospodarczego, to od razu mamy mniej spraw. Wykorzystujemy to i przerzucamy w takich okresach sędziów, naturalnie za ich zgodą, do NSA, co może być traktowane jako awans.

Przewodniczący poseł Stanisław Piotrowicz (PiS):

Do zabrania głosu zgłosiła się posłanka Barbara Dolniak.

Poseł Barbara Dolniak (N):

Nie będę pytać o stosowanie w sądownictwie administracyjnym przepisów konstytucyjnych, ponieważ pan prezes dość precyzyjnie to zagadnienie wyjaśnił. Wyjaśnił także kwestię różnic w ocenie liczby rozpoznawanych spraw w sądach administracyjnych i sądach powszechnych, w których praca nie zależy od tempa działania organów samorządowych lub rządowych poszczególnych szczebli. Natomiast interesuje mnie problem regulacji, które pozwalają na rozstrzyganie części spraw w wyznaczonych składach, na posiedzeniach niejawnych. Pytam o to, gdyż patrzę na to rozwiązanie pod kątem procedur stosowanych w sądach powszechnych. Taka procedura nie jest w tych sądach stosowana, choć są posiedzenia niejawne, ale nie dotyczą one rozstrzygnięć końcowych. Mówię tu o procesie, a nie o postępowaniu nieprocesowym. Jak tryb rozstrzygania spraw na posiedzeniach niejawnych wpłynął na tempo ich rozpoznawania? Czy z państwa doświadczeń wynika, że takie rozwiązanie może być wykorzystane do usprawnienia procedury procesowej także w sądach powszechnych?

Prezes NSA Marek Zirk-Sadowski:

Mogę odpowiedzieć, że i tak, i nie. Tak, bo wpłynęło to na tempo orzekania. Jestem sędzią orzekającym i polega to na tym, że dostaję w miesiącu dodatkowo dwie lub trzy sprawy. Przy okazji innych rozpraw ustalam wtedy na naradach ze składami orzekającymi treść orzeczeń. Jest to wielka oszczędność, bo nie musimy wzywać stron, co naturalnie dla pani poseł, jako sędziego, jest oczywiste. Jest to możliwe w NSA, ponieważ my działamy jedynie na aktach i nie mamy postępowania dowodowego. Dla nas tylko dokument jest dowodem. Nie znam się na sądach powszechnych, nawet w nich nie aplikowałem i nie mam z nimi związku, ale sądzę, że może być problem we wprowadzeniu takiego rozwiązania w sądach niższych instancji, bo w Sądzie Najwyższym jest inaczej, choć i tam prowadzone są czasami postępowania dowodowe.

Poseł Barbara Dolniak (N):

To się rzadko zdarza, bo Sąd Najwyższy jest sądem prawa, a nie faktu. Zadałam pytanie po to, aby zwrócić uwagę, iż taka formuła może usprawnić orzekanie, bo nie we wszystkich sprawach trzeba prowadzić postępowanie dowodowe. Nie wymaga się tego w sytuacji, gdy strona nie zgłasza zastrzeżeń lub uwag do pozwu wniesionego do sądu.

Przewodniczący poseł Stanisław Piotrowicz (PiS):

Czy ktoś jeszcze chce zabrać głos w dyskusji? Nie słyszę zgłoszeń. Zamykam dyskusję.

Stwierdzam, że Komisja zapoznała się z informacją o działalności sądów administracyjnych w 2016 r.

Pozostała kwestia dokonania wyboru posła-sprawozdawcy Komisji na posiedzeniu Sejmu. Proponuję, żeby posłem sprawozdawcą był poseł Bartłomiej Wróblewski. Czy pan poseł wyraża zgodę?

Poseł Bartłomiej Wróblewski (PiS):

Wyrażam zgodę.

Przewodniczący poseł Stanisław Piotrowicz (PiS):

Czy są inne propozycje w tej sprawie. Nikt nie zgłasza innych kandydatur. Wobec braku sprzeciwu stwierdzam, że Komisja dokonała wyboru posła Bartłomieja Wróblewskiego na funkcję posła sprawozdawcy.

Wobec wyczerpania porządku dziennego zamykam posiedzenie Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka.